

茨監告示第 7 号

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条
第 4 項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成 29 年 12 月 20 日

茨木市監査委員	美	田	憲	明
同	伊	藤	真	紀
同	友	次	通	憲
同	青	木	順	子

第1 茨木市職員措置請求（以下「請求」という。）の受付

1 請 求 人

住 所 （ 略 ）

氏 名 （ 略 ）

2 茨木市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出
措置請求書の提出日は、平成 29 年 10 月 27 日である。

3 請求の内容

請求人提出の措置請求書による請求の要旨は次のとおりである。

（1）請求の要旨

昨今、多くの自治体で手をこまねている問題の一つとして、資源ごみの無断持ち去りがあります。

当市においても、例外ではなくこの問題が存在します。

私の家の近くのゴミステーションでも、そこは歩行者専用道路であるにもかかわらず、資源ごみを含む粗大ごみ収集日の前日の夜から、10 分乃至 20 分おきに無許可の車が頻繁にごみを持ち去っていくのを、かなりの頻度でみており、他の場所においても同様でありました。

（持ち去り現場を証拠として、写真で撮ろうと試みましたが、相手が攻撃的になり、身の危険を感じたため、断念した経緯があります。）

そのような資源ごみの違法な持ち去りにより、市がそれ相当額の損失を受けているのではないかと思い、市に対し 3 年ほど前から市環境政策課に出向き、市の損失は、ひいては市民の損失にも繋がる観点から、その対策についてどうにかならないものかと市の姿勢を伺ってきました。

結論から言いますと、市は、（1）『条例で許可業者以外の持ち去りを禁止している「資源ごみ」は規制できるが、その他の粗大ごみは、条例がないので規制できない』、また（2）『市が、直接、損害を受けていることが証明されていない』とのこと。それではと、少なくとも、目に余る現況を把握して欲しい旨、お願いしましたが、それも結果的には、何も動いてはいただけませんでした。

最後に市に相談に行ってから、2 年ほど経過しますが、「持ち去り」については、何ら状況は変わっていないことから、当然、市は何も対応していないと推測されます。

思うに、（1）ある自治体では、粗大ごみも規制の対象とした結果、その自治体からは、持ち去りが極めて激減した、との事実もあること、また、（2）『市が直接損害を受けていることが証明されていない』というが、持ち去っていく業者は、その売却によって、収入を得て、生活をしていることを勘案すると、資源ごみを含む粗大ごみの持ち去られることによって、事実、市にとってその相当額の損失があると言えること。

また一方で、市として、資源ごみを持ち去る者に対し、条例の規定に基づき、禁止命令、もしくは 200,000 円の罰金を科した、といった事実もないようであり、条例による強制力も空文化となっていること。

そのようなことから、市の責務として、資源ごみ収集日に、特定の日を定めて、市職員、警察の協力による一斉取り締まりを行う、または、移動できる監視カメラを設置するといった、不届き者に対する、実効性のある且つ、積極的な一歩踏み込んだ施策、対応策をこの際、真剣に動いていく必要なのではないか。

市がこのような積極的に動くことによって、「持ち去り」の抑止力になるのではないか。

いずれにしても、言わずもがな、周辺自治体と連携して、広域行政として、取り組むべき問題でもあります。

以上から、資源ごみの持ち去りの野放しが、地方自治法第 242 条第 1 項「財産の管理を怠る事実」に該当すると思われるため、事務監査請求を行います。

さらに、ごみの持ち去りの規制を強化するとともに、金銭的価値のある粗大ごみの持ち去り対策、規制についても今後、積極的に十分に検討されるよう要求します。

持ち去りが行われていることを確認した部分の場所

- ① 春日一丁目 85-1 のごみ集積場所
- ② 春日一丁目 36-1 のごみ集積場所

(2) 措置請求

市の責務として、資源ごみ収集日に、特定の日を定めて、市職員、警察の協力による一斉取り締まりを行う、または、移動できる監視カメラを設置するといった、不届き者に対する、実効性のある且つ、積極的な一歩踏み込んだ施策、対応策をこの際、真剣に動いていくこと。

さらに、ごみの持ち去りの規制を強化するとともに、金銭的価値のある粗大ごみの持ち去り対策、規制についても今後、積極的に十分に検討されるよう要求します。

(3) 措置請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）

- ① 資源ごみの持ち去りに係る相談等履歴 1 件
- ② 茨木市廃棄物の減量及び適正処理に関する条例（一部抜粋） 1 件
- ③ 茨木市廃棄物の減量及び適正処理に関する規則（一部抜粋） 1 件
- ④ 地方自治法（一部抜粋） 1 件

(4) 追加で提出された事実を証する書面（以下「追加事実証明書」という。）

- ① ごみ収集所の位置（春日一丁目 85-1 及び春日一丁目 36-1） 1 件
- ② ごみ収集場所写真（春日一丁目 85-1 及び春日一丁目 36-1） 2 件
- ③ 「持ち去り禁止」シールの掲示 1 件
- ④ 新聞紙の持ち去り現場（春日一丁目 85-1）写真 3 件
- ⑤ ゴミ収集所（春日一丁目 36-1）での粗大ごみ待機トラック写真 1 件
- ⑥ 資源の持ち去りがあったと思われる写真（持ち去り前・後） 2 件

- ⑦ 神戸市・茨木市ホームページ一部抜粋 2件
- ⑧ 資源ごみ収集日（春日一丁目の場合） 1件
- ⑨ ごみ持ち去りに伴う茨木市の損失について（試算） 1件

4 請求の要件審査

措置請求書では、請求の内容及び市の損害額が不明であり、請求の要件を満たしているかどうか明らかでないので、受理した上で、審理と並行して要件審査を行った。これらについては、請求人に対して明らかにするよう求め、追加事実証明書が提出された。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨及び陳述の内容によると、事実証明書及び追加事実証明書のとおり、ごみ集積場所から資源ごみや粗大ごみが持ち去りされており、茨木市が相当額の損失を受けているとして、環境政策課（平成27年4月1日付けの機構改正により、当該事務が資源循環課の所管となったので、以下、「資源循環課」と記載する。）に対策を相談し、現状の把握を依頼したが、同課の職員がそれを放置している。また、資源ごみを持ち去る者に対し、茨木市廃棄物の減量及び適正処理に関する条例（平成19年茨木市条例第18号。以下「廃棄物条例」という。）の規定に基づいた措置を行わないため、ごみの持ち去り行為の状況に変化が見られないことから、財産の管理を怠る事実がある旨主張しているものと解される。したがって、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に規定する違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるのかどうかを監査対象事項とすべきものとした。

なお、粗大ごみの持ち去りに関することは、市への要望であると解し、監査対象事項から除外した。

2 監査対象部課

産業環境部 資源循環課

3 請求書の内容の調査並びに請求人及び関係職員の陳述聴取

- (1) 措置請求書、事実証明書及び追加事実証明書の内容に関して、監査対象部課に、監査関係書類の提出を求め調査した。
- (2) 平成29年11月24日、請求人に対し法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は、陳述書を提出し、また、陳述において請求の要旨を補足した。
- (3) 請求人の陳述の要旨

資源ごみや粗大ごみの持ち去りについて、資源循環課に相談し、市で作成している『持ち去り禁止の看板、シート』をごみ置き場に掲示したが、状況は全く何ら変わることはなかった。資源循環課に再度相談したが、何もしてくれず、金銭的価値のある資源ごみや粗大ごみが、無断で持ち去られており、それによって市が受けるべき利益が逸失されている。

以上のようなことから、市の財産が市民の財産であるという原点に立ち戻り、しっかり管理するべきであり、財産の管理を明らかに怠っていると判断されるため住民監査請求に至ったものである。

(4) 平成 29 年 11 月 24 日、関係職員（産業環境部長、資源循環課長、環境事業課長、資源循環課長代理兼計画係長）から陳述の聴取を行った。

(5) 関係職員の陳述の要旨

本市では、廃棄物条例において、循環型社会の形成に向けて資源物の再生利用を促進する趣旨で、これの妨げとなる資源物の持ち去り行為を禁止する規定を置いているほか、併せて、この禁止行為への抑止的效果を狙った罰則規定を設けている。本市は、これらの規定が施行された平成 19 年 10 月以降、廃棄物条例の趣旨に従い、資源物の持ち去りが禁止行為であることの市民周知を図ることを主眼に、すなわち非財産的目的のために、環境関連課が協働して早朝パトロール及び持ち去り行為を発見した場合の行政指導を行ってきたところである。

廃棄物に係る物権の帰属については、排出者及び収集者の意思により判断されるものと考え、本市は、収集した後は市に所有権のあることを主張するが、収集する前の廃棄物については、廃棄物条例において所有権帰属の規定を設けておらず、所有又は占有の意思は持っていない。また、排出者及び収集者の意思によらず廃棄物の性状から客観的に判断する場合でも、一般的には不要物であるが故に、所有権を放棄し廃棄した物と観念されるものである。

こうしたことから、収集する前の廃棄物は本市の所有に属するものとはいえず、財産管理の対象とは考えていない。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

請求について監査した結果、次の事実が確認できた。

(1) 資源ごみについて

資源ごみとは、廃棄物条例における資源物のことであると解され、資源物とは、市長が指定するごみ集積場所に排出された再生利用することを目的として分別された日常の家庭生活に伴って生じた廃棄物で規則で定めるもの（廃棄物条例第 7 条第 1 項）で、缶、びん、ペットボトル、古紙及び古布（茨木市廃棄物の減量及び適正処理に関する規則（平成 19 年茨木市規則第 60 号。以下「廃棄物規則」という。）第 3 条）をいう。なお、廃棄物とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のものをいう。（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号））

(2) 資源ごみの持ち去りに関する条例等の規定について

① 市長が指定する者以外の者は、資源物（市長が指定するごみ集積場

所に排出された再生利用することを目的として分別された家庭系廃棄物で規則で定めるものをいう。)を収集し、又は運搬してはならない。(廃棄物条例第7条第1項)

- ② 市長は、市長が指定する者以外の者が、前項の規定に違反して、資源物を収集し、又は運搬したときは、その者に対し、これらの行為を行わないように命ずることができる。(廃棄物条例第7条第2項)
 - ③ 廃棄物条例第7条第2項の規定による命令に違反した者は、200,000円以下の罰金に処する。(廃棄物条例第49条)
 - ④ 市長は、廃棄物条例第7条第1項の規定による資源物の収集又は運搬の禁止に違反する行為を行う者を発見したときは、その者に対し、収集・運搬禁止警告書により警告を行うものとする。(廃棄物規則第3条の2)
 - ⑤ 市長は、廃棄物条例第7条第2項の規定により命令を行おうとするときは、当該命令の名あて人となるべき者に対し、あらかじめ、告知書により告知し、期限を定めて弁明の機会を付与するものとする。(廃棄物規則第3条の3第1項)
 - ⑥ 市長は、廃棄物条例第7条第2項の規定により命令を行うときは、当該命令の名あて人に対し、収集・運搬禁止命令書を交付するものとする。(廃棄物規則第3条の4)
- (3) 持ち去りに対する市の現状把握及び対応について

関係職員によれば、毎月概ね2回程度の、午前7時30分から午前8時30分頃を実施する資源物持ち去り監視パトロールや、市民からの情報提供により、現状の把握をしていると主張している。なお、資源循環課では、平成27年12月8日の請求人による持ち去りに関する相談を受けて、同月25日当該ごみ集積場所のパトロールを実施している。

また、持ち去りに対する対応は、市民からの通報等により、資源物持ち去り監視パトロールを実施し、持ち去り行為を現認した場合は、廃棄物条例第7条に違反していることを通知し警告チラシを交付する。その者が過去に指導されている場合は、廃棄物規則第3条の2の規定に基づき、収集・運搬禁止警告書を交付、警告する。

悪質な者については、警察と調整のうえ禁止命令対象者とし、以後、その者の持ち去り行為を現認した場合は、警察に通報するとともに、廃棄物規則第3条の3第1項の規定に基づき、告知書を交付し弁明の機会を付与したうえで、収集・運搬禁止命令書を交付し、持ち去り行為の禁止を命令する。

命令されている者の持ち去りを現認した場合は、告発することである。なお、平成29年4月から9月までの期間における市民からの通報は5件、巡回パトロールの実施は10回、そのうち2回で持ち去りを現認し、期間中の警告チラシの交付は1件、警告書の交付は2件である。廃棄物条例施行後、条例第7条第2項の規定に基づく禁止命令や告発、条

例第 49 条の規定に基づく罰金に処された事例はない。

(4) ごみ持ち去りに伴う市の損失について

請求人は、資源ごみの持ち去りに伴う茨木市の損失額を年額 3,400 万円と主張する。

(5) ごみ集積場所に排出された資源ごみの所有権について

請求人は、市の財産であるため、市に管理する責務があると主張しており、一方、市は、市民がごみ集積場所に排出し、市が収集するまでの間は、市に所有権がないと主張している。

裁判事例としては、「集積日に集積所へ排出した古紙や缶等の資源廃棄物については、区が回収することを前提に集積されるもので、区民が集積所に排出したからといって所有の意思を放棄したものではなく、むしろほとんどの場合は、区によって回収されるまでは区民によって所有・占有されており、区が回収することによってその所有権や占有権が区に移転、承継されるものと考えるのが相当である。（東京高裁 平成 19 年 12 月 13 日判決）」や、「行政回収システムに基づき集積所に置かれた古紙等は、民法の解釈としても、その置かれた時点から区の所有に属することになり、民法第 239 条 1 項の定める所有者のない動産には当たらないと解するのが相当である。（東京高裁 平成 19 年 12 月 26 日判決）」といったように、ごみ集積場所に排出された資源ごみの所属についての見解が分かれている。

2 監査委員の判断

(1) 住民監査請求の対象

住民監査請求制度は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な「公金の支出」、「財産の取得、管理又は処分」、「契約の締結又は履行」、「債務その他の義務の負担」、「公金の賦課又は徴収を怠る事実」、「財産の管理を怠る事実」を対象としている。

(2) 財産の管理を怠る事実

財産とは、法第 237 条第 1 項に規定する財産であって、公有財産、物品及び債権並びに基金で、普通地方公共団体の所有に属するものをいう。

また、怠る事実とは、「財産の財産的価値に着目してその価値を維持保全する財務的管理についての違法な行為又は怠る事実をいうものと解すべき（東京地裁 平成元年 6 月 23 日判決）」とされている。

(3) 請求事項

監査請求の事実及び損害額の特定について、「住民監査請求においては、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実（以下、「当該行為等」という。）を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものでなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の

行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査をする義務を負わないものといわなければならない。（最高裁 平成2年6月5日判決）」とされている。

本件監査請求においては、請求人の提出した措置請求書及び事実証明書を検討したが、請求人の主張する持ち去りの事実や市の損害額について、特定認識できるものではなかった。そのため、請求人に対し、持ち去りの事実や市の損害額について特定するものを求め、追加事実証明書が提出された。しかしながら、追加事実証明書も、請求人の主張する資源ごみの持ち去り行為や市の損害額を個別的、具体的に摘示するに足るものではなく、特定認識できなかった。

以上、本件請求は特定を欠くものと言わざるを得ないことから、理由がないと判断する。

付 記

ごみ集積場所に排出された資源ごみは、市で収集した後、有価物として売却され、市の歳入となっていることは事実である。また、現実として、資源ごみ等の持ち去り行為が発生していることも否定できない。資源循環型社会の形成を目指す施策に協力する市民として、資源ごみ等の持ち去り行為を見過ごすことができないという感情も推察できる。

廃棄物条例は、その制定の目的を、環境への負荷ができる限り低減される循環型社会の形成を目指し、もって健康で快適な市民生活を確保することとしている。また、そのための施策の実施に当たっては、市民の参加と協力のもとで行うものとされ、廃棄物の適正な処理に関して、市民の意見を施策に反映させることができるよう必要な措置を講じなければならないとされている。

ごみの持ち去り行為については、ごみ集積場所に排出された資源ごみ等が荒らされ、廃棄物収集の効率的な運営を阻害することとなり、また、ごみの持ち去りをする者が深夜や早朝に徘徊することや、ごみの持ち去りをするための自動車が往来することで、地域住民の安全や生活に悪影響を及ぼしているとも考えられる。さらに、ごみの持ち去り行為を抑止しないことは、市民の廃棄物処理行政への信頼や、ごみの減量やリサイクルへの意識に悪影響を及ぼすことにもつながりかねない。

以上のことを考慮して、市民との協働や、警察との連携をより一層強

化するとともに、市の、ごみの持ち去り行為の抑止等、循環型社会の形成に向けた取り組みを進め、それら取り組みの周知の徹底等、市民目線に立って実効性のある対応策を検討されるよう要望したことを付言する。